



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Sylvy Šiškeové a soudců Lenky Bursíkové a Karla Šimky v právní věci žalobce: **město Prachatice**, se sídlem Velké náměstí 3, Prachatice, zast. JUDr. Jiří Brožem, LL.M., advokátem se sídlem Vinohradská 2828/151, Praha 3, proti žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**, se sídlem Masarykova 427/31, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 2. 2024, č. j. 6229/24/5100-10611-711361, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. 3. 2025, č. j. 57 Af 2/2024-95,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 12. 3. 2025, č. j. 57 Af 2/2024-95, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem sporu v této věci je, zda dvě veřejné zakázky zadané žalobcem spolu souvisely, a měly být tedy zadány jako nadlimitní (ať už jako jedna zakázka nebo na části), nebo mohly být zadány v podlimitním řízení. Kvůli nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku se však NSS věcně k podstatě sporu prozatím vyjádřit nemohl.

[2] Ministerstvo životního prostředí poskytlo žalobci dotace na projekty „*Systém odděleného sběru Prachatice – technické vybavení*“ a „*Sběrný dvůr Prachatice – dovybavení a stavební úpravy*“.

[3] Žalobce zadal veřejné zakázky na uvedené projekty ve dvou zjednodušených podlimitních řízeních. Podle Finančního úřadu pro Jihočeský kraj (dále „finanční úřad“) však pro takový postup nebyly naplněny podmínky. Mezi oběma veřejnými zakázkami existovala místní, časová, věcná a funkční souvislost. Žalobce tak v rozporu se zákonem

č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, rozdělil předmět veřejných zakázek tak, že byla snížena jejich předpokládaná hodnota pod finanční limit stanovený nařízením vlády č. 172/2016 Sb., o stanovení finančních limitů a částek pro účely zákona o zadávání veřejných zakázek, ve výši 5 706 000 Kč. Tím, že žalobce nezadal veřejné zakázky v odpovídajícím druhu zadávacího řízení, mohl ovlivnit výběr dodavatele. Podle finančního úřadu tedy žalobce porušil podmínky rozhodnutí o dotacích, a stanovil mu proto odvody za porušení rozpočtové kázně ve výši 1 072 983 Kč a 775 536 Kč (platební výměry ze dne 27. 7. 2023), tedy 25 % poskytnuté dotace.

[4] Žalovaný zamítl žalobcovu odvolání v záhlaví označeným rozhodnutím a platební výměry potvrdil.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále „krajský soud“), který žalobu zamítl. Rozhodnutí žalovaného měl za přezkoumatelné. Podle krajského soudu nebylo mezi účastníky sporné naplnění kritéria časové i místní souvislosti veřejných zakázek. Sporné bylo kritérium věcné a funkční souvislosti. Krajský soud shrnul odůvodnění rozhodnutí správních orgánů a konstatoval, že je správný závěr žalovaného, podle kterého lze mezi veřejnými zakázkami shledat místní, časovou a věcnou souvislost.

[6] Za nedůvodnou měl krajský soud námitku, podle které žalobce podal dvě žádosti o poskytnutí dotace a obdržel dvě samostatná rozhodnutí o poskytnutí dotace. Žalobce mohl dva projekty zadat jako jednu veřejnou zakázku rozdělenou na části nebo dvě samostatné veřejné zakázky, ale každou z nich v příslušném řízení pro nadlimitní zakázky. Žalovaný správně shledal provázanost a souvislost mezi oběma projekty. V dokumentacích k oběma projektům bylo shodně uvedeno, že se zaměřují na výrazné zlepšení životního prostředí a nakládání s odpady v obci, že jejich realizací bude snížena nadměrná produkce odpadů, ukládání na skládky a zvýšeno využití odpadů jako druhotných surovin. Dále se v dokumentacích uvádí, že bude zkvalitněna manipulace a třídění odpadů a následně jejich využití. V části dokumentace označené „Doklady prokazující splnění specifických podmínek stanovených rozhodnutím o poskytnutí dotace“ je dále uvedeno, že svoz, sběr a zpracování zajišťuje společnost Technické služby Prachatice, která tyto komodity vozí do areálu sběrného dvora, kde jsou odpady tříděny a upravovány.

[7] Žalovaný proto podle krajského soudu správně uzavřel, že kontejnery na papír, plast, bioodpad a kovy pořízené v rámci jednoho projektu měly stejný cíl jako kontejnery umístěné ve sběrném dvoře, a to provoz systému shromažďování sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a separování jednotlivých druhů odpadů. Proto je správný též závěr, že obě veřejné zakázky tvoří jeden funkční celek, neboť je mezi nimi časová, místní i věcná souvislost. Žalobce tedy byl povinen zadat veřejné zakázky postupy odpovídajícími předpokládané celkové hodnotě veřejné zakázky. Jeden projekt bez druhého by totiž zcela postrádal smysl, což potvrzuje i skutečnost, že oba projekty byly realizovány současně. I proto je nutno považovat je za jeden funkční celek. Určité rozdíly v obou projektech (ohledně způsobu uskladnění odpadu) podle krajského soudu neznamenají, že by spolu veřejné zakázky nesouvisely. U obou veřejných zakázek mohl být osloven obdobný okruh dodavatelů. V případě obou zakázek byla nakonec jako dodavatel vybrána stejná společnost.

pokračování

[8] Nedůvodnými krajský soud shledal námitky přepjatého formalismu při aplikaci práva, nedodržení zásady materiální pravdy podle § 8 odst. 3 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, i námitku chybné právní kvalifikace skutku podle § 18 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek. Posledně citované ustanovení pak měl krajský soud ve spojení s judikaturou za jednoznačné. Žalovaný neshledal funkční souvislost obou zakázek pouze z důvodu jejich podřazení pod totožný CPV kód, ale z dokladů a dokumentací k veřejným zakázkám.

[9] Krajský soud přisvědčil námitce, že žalovaný nesprávně citoval (dosud) neúčinný zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech. To ale nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí o odvolání. Žalovaný na novou právní úpravu odkazoval pouze podpůrně při určení definice komunálního odpadu. Legitimní očekávání žalobce nebylo porušeno. Správce daně je při rozhodování o porušení rozpočtové kázně nezávislý na rozhodování Úřadu na ochranu hospodářské soutěže (dále „ÚOHS“) o povinnostech při zadávání veřejných zakázek.

II. Kasační stížnost a podání účastníků řízení

[10] Podle žalobce (dále „stěžovatel“) jsou rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné. Konkrétně stěžovatel upozorňuje na zcela obecné vypořádání námitky porušení zásady materiální pravdy (§ 8 odst. 3 daňového řádu). Krajský soud se nevypořádal ani s namítanou rozhodovací praxí ÚOHS a správních soudů k otázce funkční souvislosti veřejných zakázek, odkazem na plán odpadového hospodářství Jihočeského kraje (dále „POH JK“) a plán odpadového hospodaření města Prachatice (dále „POH MP“), které měly prokazovat odlišnost cílů veřejných zakázek. Žalovaný dostatečně nezdůvodnil vazbu mezi veřejnými zakázkami a neprovedl syntézu zjištěných skutečností tak, aby bylo prokázáno, že veřejné zakázky měly funkční souvislost.

[11] Stěžovatel nerozporuje naplnění znaku místní a časové souvislosti veřejných zakázek. Nesouhlasí však s tím, že byl naplněn i znak funkční souvislosti. Podle judikatury (stěžovatel odkazuje zejména na rozsudek NSS ze dne 12. 6. 2024, č. j. 8 As 43/2023-52, *Zlínský kraj*, který podle jeho názoru „redefinoval paradigma posuzování souvislosti veřejných zakázek“) nepostačuje pouze sledovat naplnění znaků souvislosti, ale je nutné jednoznačně definovat jednotící prvek veřejných zakázek. Předmětem veřejné zakázky „*Systém odděleného sběru Prachatice – technické vybavení*“ (dále „veřejná zakázka Odpady“) byla dodávka dalších sběrných nádob na tříděný odpad v Prachaticích, předmětem veřejné zakázky „*Sběrný dvůr Prachatice – dovybavení*“ (dále „veřejná zakázka Sběrný dvůr“) byla dodávka čelního nakladače, mobilního ekoskladu a velkokapacitních kontejnerů. Na první pohled tedy mezi nimi neexistuje jakákoli provázanost.

[12] Aby šlo o funkční celek, musela by být zadání veřejných zakázek vzájemně podmíněná a bez zadání jedné by pro stěžovatele pozbylo zadání druhé ekonomický (hospodářský) význam. I před zadáním veřejné zakázky Odpady musel být svážen separovaný odpad a sběrný dvůr byl kapacitně zajištěn tak, aby jej mohl přijímat. I po navýšení separované složky odpadu v důsledku dodání nových sběrných nádob (předmět veřejné zakázky Odpady) kapacita sběrného dvoru nadále dostačovala. Mezi veřejnými zakázkami tak neexistuje vztah kauzality, ale korelace. Veřejné zakázky proto ob stojí

i samostatně. Závěr krajského soudu, že jedna zakázka bez druhé by postrádala smysl, je tedy nesprávný.

[13] Každá z veřejných zakázek sledovala jiný účel podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech (dále jen „původní zákon o odpadech“). Koncepční rozdíl mezi původním a stávajícím zákonem o odpadech spočívá mj. v rozdílné koncepci plánů odpadového hospodářství. Veřejná zakázka Odpady směřovala k naplnění závazných požadavků směrné části plánu odpadového hospodářství Jihočeského kraje i města Prachatice (zvýšení separace odpadů). Veřejná zakázka Sběrný dvůr toliko zefektivnila nakládání s veškerými odpady (vč. nebezpečného odpadu) ve sběrném dvoře. Zkvalitnění procesů ve sběrném dvoře je zcela nezávislé na cíli realizovaném veřejnou zakázkou Odpady. Pro občany města je nerozhodné, jaké technické vybavení se nachází ve sběrném dvoře. Výměna nádob ve sběrném dvoře na ně tedy nemá jakýkoli dopad.

[14] Stěžovatel předkládá další rozhodnutí ÚOHS a správních soudů, ze kterých vyplývají konkrétní kritéria pro posuzování souvislosti veřejných zakázek (což je ale jen jeden z atributů, který vede k dalšímu zkoumání, zda veřejné zakázky tvoří funkční celek). Tato rozhodnutí zdůrazňují, že funkční souvislost je dána, pakliže veřejné zakázky nemohou jedna bez druhé obstát. Ve stěžovatelově případě mohou obě veřejné zakázky obstát i samostatně, což samo o sobě brání úvaze, že by stěžovatel měl počítat jejich předpokládané hodnoty. Je proto nesprávný závěr krajského soudu, podle kterého je dána souvislost (provázanost) plnění tím, že je odpad svážen do sběrného dvora (a to vše zajišťuje společnost Technické služby Prachatice). Sběr/svoz odpadu a provozování sběrného dvora jsou fakticky i právně oddělené činnosti, jichž je dosahováno jinými materiálními prostředky. Stěžovateli není zřejmé, co krajský soud mínil, pokud uvedl, že stěžovatel byl při zadávání veřejných zakázek veden jednotným záměrem docílit vyřešení sběrného odpadu. Pokud tím bylo myšleno, že mělo dojít ke zvýšení separace odpadu, pak to platí pouze u veřejné zakázky Odpady.

[15] Formulace v dokumentaci označené „Doklady prokazující splnění specifických podmínek“ byla zvolena nešťastně (jde o nedokonalou syntézu jednotlivých cílů projektů). Byla ala určena pro potřeby dotačního orgánu, který žádné pochybení na straně stěžovatele neshledal. Zkoumání skutečného funkčního cíle bylo povinností správních orgánů.

[16] Závěrem stěžovatel konstatuje, že zvoleným postupem zadání veřejných zakázek nebyla omezena hospodářská soutěž. Je iluzorní, že by se při zadání v nadlimitním režimu zadávacího řízení účastnilo více subjektů. Výše odvodu (25 %) je proto zcela nepřiměřená. Způsob zadání aproboval poskytovatel dotace. Stěžovatel byl tedy přesvědčen, že zvolil správný postup. Pokud byly veřejné zakázky s několikaletým odstupem opětovně podrobeny přezkumu, je to v rozporu se zásadou spolupráce správních orgánů a ochrany práv nabytých v dobré víře. Z důvodu časového odstupu pak bylo penále vyměřeno ve výši takřka se rovnající výši uloženého odvodu. Celkový fiskální dopad na stěžovatele proto činil téměř 50 % poskytnuté dotace.

[17] **Žalovaný ve vyjádření** ke kasační stížnosti nesouhlasí s tím, že by krajský soud nevypořádal námitku nedodržení zásady materiální pravdy. Reagoval na ni v bodech 44 až 49 napadeného rozsudku. Zabýval se i odkazy na rozhodovací praxi ÚOHS (tak, že je na ní

pokračování

správce daně nezávislý, s čímž žalovaný souhlasí). Nedůvodná je též námitka nevypořádání argumentace poukazující na plány odpadového hospodářství, neboť je pro zjištění porušení rozpočtové kázně irelevantní. Napadený rozsudek řádně odůvodnil funkční souvislost obou veřejných zakázek vyplývající ze shodného účelu obou projektů, jejich zařazení pod stejnou číselnou kvalifikaci, ale i ze shrnutí jednotlivých cílů, a v šesti shodných znacích podle Dokladů prokazujících splnění specifických podmínek stanovených při poskytnutí dotace a v Dokumentaci k závěrečnému vyhodnocení.

[18] Rozsudek *Zlínský kraj* se týkal řízení o přestupku vedeného ÚOHS. Pravomoc rozhodnout o porušení rozpočtové kázně má pouze správce daně. Uzavřel-li jiný správní orgán, že nebyla naplněna skutková podstata přestupku podle zákona o zadávání veřejných zakázek, neznamená to, že správce daně nemůže konstatovat, že byla porušena rozpočtová kázeň spočívající v porušení téhož zákona. Poukazy na další rozhodnutí ÚOHS a navazující judikaturu proto žalovaný považuje za nepřipadné, neboť správce daně je při svém rozhodování zcela nezávislý na rozhodovací praxi ÚOHS.

[19] Žalovaný nesouhlasí, že sběr/svoz odpadu a provozování sběrného dvora jsou odlišnými plněními, která musí být vždy zadávána odděleně. Kontejnery na separovaný odpad měly stejný cíl jako kontejnery umístěné ve sběrném dvoře, tedy provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a separování jeho jednotlivých druhů. Funkční souvislost nebyla shledána pouze na základě „nešťastné formulace“ v zadávací dokumentaci, ale na základě zjištění shrnutých v bodech 21 až 51 napadeného rozsudku. Námitku nepřiměřenosti odvodu stěžovatel neuplatnil v žalobě.

[20] **Stěžovatel v replice** uvádí, že rozsudek *Zlínský kraj* je na projednávanou věc plně aplikovatelný. Není podstatné, že se týkal řízení o přestupku podle zákona o zadávání veřejných zakázek. Klíčový je totiž vyslovený právní názor, který se týká posuzování samostatnosti veřejných zakázek. Žalovaný se mylí, pokud tvrdí, že by neměl reflektovat rozhodovací praxi ÚOHS týkající se zadávání veřejných zakázek. Stěžovatel trvá na všech kasačních námitkách.

III. Posouzení kasační stížnosti

[21] NSS předesílá, že kasační námitky shrnuté shora v bodech [15] a [16] (bod 54 a část C. kasační stížnosti) stěžovatel neuplatnil v řízení před krajským soudem, ač tak učinit mohl. Jsou proto podle § 104 odst. 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), nepřijatelné a NSS se jimi nemohl věcně zabývat.

[22] Ve zbytku je kasační stížnost přípustná, projednatelná a také **důvodná**.

[23] NSS se v první řadě věnoval námitce nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Dalšími kasačními námitkami se totiž může zabývat jen tehdy, dospěje-li k závěru, že napadený rozsudek je přezkoumatelný (rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS).

[24] Podle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje především takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené, rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS).

[25] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v nevypořádání některých žalobních námitek.

[26] Co se týče námitky nedodržení zásady materiální pravdy ve smyslu § 8 odst. 3 daňového řádu, NSS konstatuje, že ta byla uplatněna v žalobě (její bod 17) zcela obecně. Stěžovatel uvedl jen to, že správce daně má vycházet ze skutečného obsahu právního jednání, tj. v daném případě z toho, co bylo skutečným obsahem plnění kupních smluv a jaká byla funkce dodávaného zboží, nikoli z toho, jak jsou cíl či funkce nakupovaného zboží nazvány v projektech nebo zadávací dokumentaci. NSS takto obecně formulovanou námitku chápe jako úvod k navazující žalobní argumentaci, v níž se stěžovatel podrobně vymezoval proti hodnocení předmětu, povahy, cílů a dalších aspektů obou veřejných zakázek. Nevyžadovala podrobnější vypořádání než to, které krajský soud provedl zejména v bodech 43 a 48 napadeného rozsudku, tedy že daná námitka je nedůvodná, neboť účel obou veřejných zakázek byl shodný, a to zlepšení nakládání s odpady ve městě, snížení ukládání odpadů na skládky a zvýšení materiálového využití odpadů jako druhotných surovin.

[27] Další námitky nepřezkoumatelnosti však jsou důvodné.

[28] NSS souhlasí se stěžovatelem, že krajský soud se nijak nevyjádřil k jeho obsáhlé argumentaci v bodech 34 až 43 žaloby, v nichž poukázal na POH JK a POH MP, z nichž dovozoval odlišný hospodářský účel obou veřejných zakázek. Tvrdil, že veřejnou zakázku realizoval se záměrem naplnit směrnou část POH JK (a též POH MP), tedy zvýšit separaci odpadu, jejímž původcem je stěžovatel. Realizací veřejné zakázky Sběrný dvůr bylo jen zefektivněno nakládání s odpady ve sběrném dvoře. Doplnil, že z POH MP vyplývají konkrétní opatření, která musel přijmout, aby byl naplněn POH JK. Úvaha správce daně, že výměna nádob ve sběrném dvoře či pořízení čelního kolového nakladače má shodný cíl jako veřejná zakázka Odpady, nemohl podle stěžovatele obstát. Stěžovatel v rámci této žalobní argumentace také dodal, že cíle jednotlivých zakázek nemohou být definovány příliš široce.

[29] K argumentaci plány odpadového hospodářství nelze v napadeném rozsudku nalézt žádnou reakci. Platí sice, že povinnost soudu či správního orgánu posoudit všechny námitky neznámá, že soud nebo správní orgán musí reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhlé vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem uplatněné argumentace (rozsudky NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013-19, ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-13, nebo ze dne 21. 12. 2011, č. j. 4 Ads 58/2011-72). Ústavní soud v této souvislosti konstatoval, že „není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy

pokračování

nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ (náleze ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08). Žalobní námítka stručně shrnuté v bodu [28] však nelze považovat za dílčí či vedlejší argumentaci, jejíž nevypořádání by nemohlo mít vliv na výsledek řízení. Není možné je považovat ani za implicitně vypořádané, neboť v odůvodnění napadeného rozsudku nelze nalézt úvahu ohledně vlivu POH JK/MP na posouzení shodnosti/odlišnosti cílů obou veřejných zakázek. Krajský soud se při věcném posuzování funkční souvislosti zaměřil v zásadě jen na CPV kódy a dokumentaci k veřejným zakázkám.

[30] Krajský soud se nijak nevyjádřil ani k žalobním námitkám, v nichž stěžovatel poukazoval na rozhodovací praxi ÚOHS a judikaturu NSS k posuzování funkční souvislosti veřejných zakázek. I zde NSS připomíná, že není povinností soudu podrobně reagovat na každý odkaz na rozsudek či rozhodnutí uvedený v žalobě a detailně rozebírat jejich vliv na posouzení věci. V daném případě však stěžovatel podrobně citoval (zejména) z rozhodnutí ÚOHS, jehož argumentaci si osvojil, a tvrdil, že při určení záměru veřejných zakázek je nutno zabývat se tím, zda je jejich společný smysl a užitek jiný, než jaký dává každá veřejná zakázka samostatně, že společný záměr nemůže být dovozen příliš široce (např. zlepšení životní úrovně v obci, zajištění bezpečného pohybu chodců apod.), a zmínil též další kritéria posuzování souvislosti veřejných zakázek. Stěžovatel také zmínil rozsudky NSS (zejména body 15 a 16 žaloby), z nichž vycházel žalovaný, a popsal, za jakých skutkových okolností byly vydány a proč se nyní posuzovaný případ odlišuje (tedy není možné dovozovat funkční souvislost).

[31] Ani na tuto argumentaci napadený rozsudek neposkytuje dostatečnou odpověď. K praxi ÚOHS se vyjádřil toliko v rámci vypořádání námítka porušení legitimního očekávání (bod 50 napadeného rozsudku), kde konstatoval, že správce daně je při rozhodování o porušení rozpočtové kázně zcela nezávislý na rozhodování ÚOHS. V bodu 46 pak krajský soud sice uvedl, že jedna veřejná zakázka bez druhé by zcela postrádala smysl, neboť jejich smyslem bylo „docílit vyřešení sběrného odpadu“ a byly realizovány současně. Tím však nereagoval na podstatu stěžovatelovy argumentace založené na zmíněné rozhodovací praxi, že posuzování jednotného záměru je komplexní otázkou a společný záměr nemůže být vymezen příliš široce. Krajský soud se pak nevyjádřil ani k námitce v bodech 45 až 49 žaloby podporující tvrzení ohledně samostatnosti veřejných zakázek (resp. jejich cílů), že vybavení sběrného dvora nevyvolává zvýšenou motivaci obyvatel k separování odpadu, a že je tedy pro naplnění cíle veřejné zakázky Odpady nerozhodné, zda bude odpovídajícím způsobem vybaven sběrný dvůr.

[32] Pro účely dalšího řízení pak NSS dodává, že poukaz stěžovatele na nutnost posuzovat otázku funkční souvislosti veřejných zakázek komplexně a s přihlédnutím k jejich vzájemné provázanosti (resp. samostatnosti) je pro danou věc relevantní a s ohledem na předmět, povahu a popsání účelů zakázek, jak je patrná z obsahu správního spisu, zásadní. Nejde tedy o argumentaci míjející se s podstatou věci. Stěžovatel případně poukázal na rozsudek *Zlínský kraj* (existující již v době rozhodování krajského soudu), který se výkladem pojmu „funkční celek“ podrobně zabýval, a NSS na něj proto pro účely dalšího řízení před krajským soudem odkazuje.

[33] Pouze stručně NSS na tomto místě připomíná, že podle tohoto rozsudku užitím pojmu „funkční celek“ § 18 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek akcentuje požadavek na existenci jednotícího prvku, který povyšuje prostou souvislost jednotlivých plnění na jejich vzájemnou provázanost. NSS v rozsudku *Zlínský kraj* zdůraznil závěry dřívější judikatury, která akcentovala otázku věcné, místní a časové souvislosti veřejných zakázek. Uvedl však, že se nejedná o zcela všeobíhající faktory, nýbrž je nutné přihlédnout ke všem konkrétním skutkovým okolnostem dané věci (rozsudek NSS ze dne 30. 9. 2011, č. j. 8 Afs 31/2011-254, č. 2735/2013 Sb. NSS). Připomněl, že jako podstatný byl v judikatuře hodnocen také jednotný záměr zadavatele (rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2015, č. j. 7 As 211/2015-31), respektive to, zda byl celkový smysl zadavatelovy poptávky dán až uskutečněním veškerého poptávaného plnění (rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-16/98, *Komise vs. Francie*).

[34] V této souvislosti NSS shodně se stěžovatelem odmítá názor žalovaného, že při posuzování otázky, zda veřejné zakázky tvoří funkční celek ve smyslu § 18 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek, není nutno (možno) v řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně přihlížet k judikatuře (či rozhodovací praxi ÚOHS) vykládající pojem „funkční celek“ pro účely „zakázkových“ řízení. Konkrétně pak v daném případě nelze odmítnout aplikaci obecných závěrů uvedených v rozsudku *Zlínský kraj* jen proto, že byl vydán ve věci týkající se přestupkového řízení vedeného ÚOHS.

[35] NSS nepochybně, že v řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně není správce daně vázán rozhodnutími ÚOHS vydanými na úseku zadávání veřejných zakázek (výsledkem, ke kterému ÚOHS v takovém řízení dospěje). V rozsudku ze dne 6. 9. 2017, č. j. 6 Afs 282/2016-34 (bod 26 a zde citovaná judikatura), NSS výslovně uvedl, že orgány rozhodující o odvodu za porušení rozpočtové kázně jsou v řízení vedeném podle daňového řádu „oprávněny si samy posoudit otázku dodržování povinností podle zákona o veřejných zakázkách“ a že rozhodnutí o správním deliktu podle zákona o veřejných zakázkách nelze považovat za závazné rozhodnutí pro vydání platebního výměru na odvod. Stejný závěr NSS zopakoval např. i v rozsudku ze dne 26. 8. 2021, č. j. 1 Afs 504/2020-34, bodu 29, podle něhož rozhodnutí ÚOHS „není ve vztahu k uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně závazným rozhodnutím o předběžné otázce“.

[36] Z uvedeného však neplyne, že by v řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně byla právně irelevantní samotná úprava zadávání veřejných zakázek, její soudní výklad nebo judikatura správních soudů k jednotlivým institutům zadávacího práva. Naopak, je-li tvrzené porušení rozpočtové kázně dovozováno z porušení povinností stanovených právní úpravou veřejných zakázek, je nezbytné obsah těchto povinností vyložit právě podle této právní úpravy a podle judikatury, která ji interpretuje. Ostatně i sám NSS v odvodových věcech přímo vykládá instituty zadávacího práva a opírá se přitom o svou „zakázkovou“ judikaturu. Tak např. v rozsudku ze dne 20. 12. 2021, č. j. 10 Afs 223/2019-38, NSS v řízení o odvodu sám vyložil zásadu rovného zacházení a zákazu diskriminace podle § 6 zákona o veřejných zakázkách i postup podle § 59 odst. 4 téhož zákona; v rozsudku ze dne 10. 9. 2020, č. j. 7 Afs 453/2018-26, pak posoudil, zda konkrétní kvalifikační požadavek zadavatele odporoval zákonu o veřejných zakázkách, a právě z tohoto závěru dovodil porušení rozpočtové kázně. Požadavku předvídatelnosti práva a jeho srozumitelnosti pro

pokračování

adresáty vyhoví jen taková rozhodovací praxe všech správních orgánů a soudů zabývajících se „zakázkovými“ otázkami, ať již v jakýchkoli souvislostech, jež reflektuje dostupná (případně účastníky předestřená) rozhodnutí ostatních orgánů, a tedy se s argumenty v nich uvedenými přezkoumatelně vypořádá.

[37] Lze tedy uzavřít, že správce daně není povinen převzít právní názor ÚOHS jen proto, že jej ÚOHS zaujal, avšak současně není oprávněn posuzovat porušení zadávacích pravidel izolovaně od jejich soudního výkladu. Rozhoduje-li o tom, zda příjemce dotace porušil povinnosti vyplývající ze zákona o zadávání veřejných zakázek, musí vycházet z významu těchto institutů tak, jak byl vyložen správními soudy. „Zakázková“ judikatura proto není v odvodovém řízení bezvýznamná; její relevance však nespočívá v závaznosti konkrétních rozhodnutí ÚOHS, nýbrž v tom, že poskytuje autoritativní výklad právních povinností, jejichž porušení má být podkladem pro závěr o porušení rozpočtové kázně.

[38] NSS připomíná, že i v české právní kultuře má judikatura nejen závaznost kasační v konkrétní věci, ale též závaznost precedenční, resp. normativní působení, které slouží k naplnění zásady předvídatelnosti a rovnosti v rozhodování, tedy aby byly skutkově a právně obdobné případy posuzovány v relevantních ohledech stejně, ať již se tak děje v jakýchkoli typech řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[39] NSS dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, neboť napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Pro tuto důvodně vytýkanou vadu se NSS nemohl zabývat věcnými námitkami uplatněnými v kasační stížnosti, neboť zákonnost závěrů žalovaného ohledně obou veřejných zakázek jako funkčního celku podle § 18 odst. 2 zákona o zadávání veřejných zakázek dosud krajský soud řádně neposoudil.

[40] NSS proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude krajský soud vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud tedy řádně vypořádá všechny uplatněné žalobní námitky a věc posoudí s přihlédnutím k závěrům shora citované judikatury (zejména rozsudek *Zlínský kraj*).

[41] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. června 2026

Sylva Šiškeová
předsedkyně senátu

